

Az alkotmány stabilitását védő garanciák

Doktori (PhD) értekezés tézisei

Készítette: Dr. Szakály Zsuzsa

Témavezető:

Prof. Dr. Trócsányi László, PhD.

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2018

„Semmi sem állandó, csak a változás maga.”

(Hérakleitosz)

Az értekezés tárgya, módszerei és felépítése

Az alkotmány egy ország „bibliájának” tekinthető,¹ szerepe kiemelkedő egy demokratikus ország megfelelő működtetésében,² hiszen a hatalomgyakorlás módját, az adott ország államszervezetének alapjait, valamint az alapvető jogok körvonalait ebben a dokumentumban rögzítik. A technikai fejlődés, az egyre gyorsabb információ-áramlás hatása megjelent az alkotmányjog mezsgyéjén is, hiszen az összehasonlító alkotmányjog segítségével megismerhetővé váltak az egyes országok alkotmányos megoldásai.³ A különböző nemzetközi standardok megkövetelésének egyre elterjedtebbé válása befolyásolja egy ország mozgásterét, amikor alkotmánymódosítás vagy új alkotmány elfogadása van napirenden.⁴

A vizsgálat tárgya tehát igencsak szerteágazó, azonban szétfeszítené e munka kereteit, ha globális szinten folytatnám a vizsgálódást, ezért az elemzés fókusza az Európai Unió tagállamainak alkotmányaira terjed ki, kiemelten kezelve a magyar alkotmányos rendszert. A különböző ázsiai, latin-amerikai és afrikai országok alkotmányos gyakorlata mutathat jó példát bizonyos alkotmányos kérdések megítélésekor,⁵ ám az eltérő kulturális, társadalmi berendezkedés miatt más következményekkel járhat ugyanolyan alkotmányos eszközök bevezetése, mint a mintaadó országban.

¹ KUKORELLI ISTVÁN: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 272. p.

² A szabály alóli kivétel lehet Nagy-Britannia, ahol nem fogadtak el kartális alkotmányt, ún. történeti alkotmány érvényesül, azonban az ország működése ennek ellenére megfelel a demokratikus normáknak, ez is azt bizonyítja, hogy a kartális alkotmány és az alkotmányosság nem feltétlenül járnak mindig kéz a kézben, és a különböző időpontokban elfogadott, önálló jogszabályok összessége is alkothat ilyen rendszert, amelyben szintén megjelenhetnek az alkotmány stabilitását erősítő garanciák, azonban ezek vizsgálata már szétfeszítené a dolgozat kereteit. Nem vitatva, hogy a történeti alkotmány is az alkotmány egy fajtája, jelen munka a kartális alkotmányokat vizsgálja, mert egy történeti alkotmány pontos szövegtartalmának meghatározása önmagában sem egyszerű feladat, a szerző erre nem vállalkozott.

³ Az összehasonlító alkotmányjog leggyakoribb alkalmazási módjai: „külföldi példák felhasználása alkotmányozásnál –tág értelemben magában foglalja az alkotmányozást és az alkotmánymódosítást- és alkotmányértelmezésnél, valamint leírások és normatív értékelések kidolgozása során (...)”

The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. (szerk.): ROSENFELD, MICHEL - SAJÓ ANDRÁS Oxford University Press, 2012. 6. p.

⁴ Például egy izraeli összehasonlító alkotmányjogi anyag a Knesszet számára a Jövő generációkkal és a fenntartható fejlődéssel foglalkozó intézményekről: TESCHNER, NAAMA: *Official Bodies that Deal With the Needs of Future Generations and Sustainable Development*. Comparative Review 3. <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me03194.pdf>

⁵ Például az indiai Legfelső Bíróság alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó gyakorlata jelentős hatással bírt számos ország alkotmányos gyakorlatára, lásd: ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments The Limits of Amendment Power*. Oxford Constitutional Theory, Oxford University Press, Oxford, 2017. 47-70. pp.

Az a hipotézis, hogy lehetséges egy ilyen garanciarendszert meghatározni egy demokratikus jogállamban. A cél tehát egy olyan garanciarendszer felállítása és bemutatása, amely bármely demokratikus országban támogathatja az alkotmány stabilitását, és az egyes elemek vizsgálatával elemezni lehet az alkotmány stabilitását.

Természetesen foglalkozik az elemzés magyar szempontokkal, amennyiben talál hasonló példát folyamatra, módszerre, figyelembe véve minden esetben, hogy az alkotmányos transzplant nem alkalmazható alapos előkészítés és annak figyelembe vétele nélkül, hogy minden ország egyedi társadalmi, gazdasági, politikai körülményekkel rendelkezik, melyeknek hatására minden módszer, minta eltérő eredményekre vezet.

Az egyes garanciák elemzésénél azt vizsgálom, hogy erősítik-e az alkotmány stabilitását, majd a magyar rendszer áttekintése során azt feltételezem, hogy az egyes garanciák közül több is megjelenik a hatályos magyar szabályozásban. Ezek erősségének vizsgálata után javaslattal élek a jövőre nézve azzal a céllal, hogy erősödjön az alkotmány stabilitása.

A 2011-ben elfogadott magyar alkotmány több szempontból is fokozta az érdeklődést, hiszen komoly nemzetközi visszhangot váltottak ki bizonyos rendelkezései,⁶ és több kérdést is reflektorfénybe emelt, különös tekintettel arra, hogy Magyarország volt az első posztszovjet európai uniós tagállam, amely új alkotmány elfogadása mellett döntött az EU-csatlakozást követően.⁷ Számos vita merült fel a megoldások kapcsán.

Az első kérdés az alkotmányos stabilitás és az alkotmány stabilitása közti különbség. Az alkotmány stabilitása azt fejezi ki, hogy magáról a konkrét dokumentumról van szó, míg az alkotmányos stabilitás kifejezés ennél messzebbre mutat. Az alkotmányosság fogalma ugyanis túllép a szöveg szintjén, és elvi szinten mutat rá a legfontosabb jellemzőkre, melyek szükségesek egy ország alkotmányos működéséhez. Azonban a kérdés részletes vizsgálata szétfeszítené e munka szándékozott kereteit. Ezért nem az alkotmányos stabilitás kifejezés szerepel a címben.

A szövegszint jelentősége néha háttérbe szorul a többihez képest, azonban jelentős szerepe lehet magának a szövegnek is – természetesen nem minden esetben –, mivel a formális alkotmányt ez határozza meg. Alapelvnek tekinthető, hogy „*Nem minden, ami alkotmányos, van leírva, és*

⁶ SZENTE ZOLTÁN: *Az Alaptörvény (2012-2015)* in: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. 222-227. pp.

⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGOrac Lap- és Könyvkiadó, 2014. 17. p. (a továbbiakban TRÓCSÁNYI 2014)

nem minden, amit leírtak, alkotmányos.”,⁸ vagyis nem mindig garanciája a szövegszint megfelelése egy állam alkotmányos működésének.

Az alkotmány tehát csak akkor alkotmányos, ha megfelel a jogállamiság követelményeinek. Felvetődik, hogy ebben az esetben, ha létezik egy demokratikus alkotmány, az milyen módon tudja követni a társadalmi, gazdasági, politikai változásokat, azaz mennyire rugalmas vagy merev. Fontos kérdés, hogy az alkotmány stabilitása miként befolyásolja egy ország alkotmányosságát, hiszen egy könnyen módosítható alkotmány elősegítheti a változásokhoz való gyors alkalmazkodást, ugyanakkor veszélyeztetheti a jogbiztonságot.⁹

A témához szorosan kötődik a jogállamiság kérdése, ugyanis az alkotmány stabilitását védő garanciák vizsgálatának az alkotmányosság mellett a jogállamiság adja meg a háttérben húzódó keretét, ugyanis a jogbiztonság fogalmához hozzátartozik az is, hogy stabil legyen az alkotmány, hiszen az egész jogrendszer stabilitására kihatással van az alkotmány stabilitása, és ha instabil az alkotmány, az a jogbiztonságra is hatással lesz.

Egy megfelelően működő alkotmányos rendszer elképzelhetetlen a jogállami elvek érvényesülés nélkül. A jogállamiság komplex fogalmának alapos vizsgálata¹⁰ más irányba vinné az elemzést, azonban azt fontosnak tartom leszögezni, hogy az elemzés során végig a jogállamiság kereteit tekintem alapvetőnek abból a szempontból, hogy egy alkotmányos állam működéséhez elengedhetetlen a jogállamiság biztosítása.

Mellőzöm a jogszociológiai szempontokat, noha a társadalmi jogtudat megléte – vagy annak hiánya – nagyban befolyásolja az alkotmány elfogadottságát. Ha az állampolgárok tisztában vannak például alkotmányos jogaikkal, és azokra hivatkoznak is a mindennapokban, vagy a többség ismeri az alkotmányba foglalt rendelkezéseket, akkor jobban magukénak érzik a szöveg változásait is. Nagyobb érdeklődés övezi az alkotmányozást/alkotmánymódosítást, mivel jobban kötődnek a szöveghez, ezáltal fontosabb annak változása is, mert közvetlenebb a kapcsolat.

⁸ BLOUNT, JUSTIN – ELKINS, ZACHARY – GINSBURG, TOM: *Does the Process of Constitution-making Matter?* in: TOM GINSBURG, (szerk.): *Comparative Constitutional Design*, University of Chicago, School of Law, Cambridge University Press, 2012. 36. p.

⁹CDL-AD (2010)001

¹⁰ A fogalom részletes elemzését lásd például: GYÓRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: 2.§ [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog] In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, [73]-[284]; ÁDÁM ANTAL: *Bölcseletek, vallások, jogi alapértékek*. Pécs, 2015, 387-402. pp.; PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, 2011, 139-159. pp.; VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, 2015, 87-108. pp.

A belső jog, az európai uniós jog, valamint a nemzetközi jog kapcsolata olyan komplex rendszer, hogy egy-egy rész kérdésének elemzése is külön kutatás tárgya.¹¹ A stabilitási eszközök vizsgálatánál ebbe a keretbe helyeztem bele az alkotmányok vonatkozó részeit és magukat a garanciákat, hiszen napjainkban nem érvényesülhet egyetlen alkotmány sem légüres térben. Tekintettel kell lenni a belső társadalmi elfogadottság mellett a nemzetközi, európai szabályokra és közvéleményre is. A magyar Alaptörvény elfogadása körüli nagy nemzetközi érdeklődés is ezt példázza.¹²

Mivel az alkotmányok szövege tipikusan absztrakt, az adott körülményekre való alkalmazása során ritkábban alakul ki az a szituáció, hogy elavul a szöveg, és szükségessé válik annak korrigálása, netán egészen új alkotmány elfogadása, mint a rendes törvények esetében. Ennek nyilvánvaló pozitív értéktartalma mellett olyan következményei is lehetnek, amelyek negatív hatással bírhatnak. Ha avíttá válnak az alkalmazandó alkotmányos rendelkezések, kisebb változtatás szükségessége esetén alkotmánymódosítással, teljes revízió esetén alkotmányozással lehet kiküszöbölni a problémát, egyfajta alkotmányos „evolúció” keretében. Ennek hatására az alkotmányos rendszer lépést tud tartani a korrall, képes megfelelő keretrendszert biztosítani az adott állam működéséhez.

A munka célja, hogy az általam meghatározott, az alkotmány stabilitását védő garanciákat vizsgálat alá vonva, azok jelentősége ebben a szerepkörükben megállapítható legyen. A kutatás során végig igyekeztem úgy használni a különböző módszereket, hogy ezt a szempontot segítsék elő, vagyis a szakirodalom feldolgozása során is azt tekintettem elsődlegesnek, hogy az ebbe az irányba előremutató, a rendszer kidolgozását elősegítő elméletek kerüljenek felhasználásra.

Az összehasonlító módszer használata kiemelt a dolgozatban, elsősorban külföldi alkotmányok szövegét használtam fel ahhoz, hogy például az alkotmány módosítására vagy új alkotmány elfogadására vonatkozó szabályokat megvizsgáljam.

¹¹ BLUTMAN LÁSZLÓ: *A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben.* Alkotmánybírói Szemle, 2010/2. 90–99. pp.; BLUTMAN LÁSZLÓ: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya.* Közjogi Szemle, 2017/1. 1–14. pp.; CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, 2005. 93–116. pp., 248–265. pp.; CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján.* Jogtudományi Közlöny 2017/3. 117–132. pp.; VÖRÖS IMRE: *Csoportkép Laokoóonnal A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.*, HVGOrac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 17–31. pp.; JAKAB ANDRÁS: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 109–120. pp.

¹² TRÓCSÁNYI 2014, 97–128. pp.

A kapcsolódó szakirodalom feldolgozása során azt tapasztaltam, hogy rendkívül kiterjedt a kérdés vizsgálata, ezért mindig úgy szűkítettem a felhasználást, hogy az adott részkérdéssel foglalkozó szerzők munkáit emeltem be az elemzésbe.

A kutatás során végig irányadónak tekintettem a Velencei Bizottság kérdésben elfogadott állásfoglalásait, véleményeit, hiszen a vizsgált EU-s országok mind tagjai az Európa Tanácsnak, vagyis a Velencei Bizottság vizsgálatai kiterjednek rájuk, valamint a vélemények is kapcsolódnak.

A Velencei Bizottság az Európa Tanács jogállami tanácsadó testületeként 1990-es működése óta egyéb kérdések mellett számos esetben vizsgálta az Európa Tanács tagjainak alkotmányozási, alkotmánymódosítási folyamatait is. A vizsgálatok során komoly gyakorlati tapasztalat jött létre, melyet a testület 2009-ben¹³ és 2015-ben¹⁴ összegzett.

A VB fontos szempontnak tekintette, hogy az érintett államok az alkotmányozási, alkotmánymódosítási folyamat során is kapjanak segítséget, nemcsak a folyamatok lezárulta után fogalmazott meg kritikákat. Az átfogó elemzésekből az alkotmány stabilitásával, merevségével/rugalmasságával kapcsolatos gondolatokat emelem ki.

Az empirikus kutatás szempontjából hangsúlyos szerepet kaptak a magyar Alkotmánybíróság döntései, különös tekintettel a történeti alkotmány vívmányainak vizsgálatakor, hiszen ezt a speciálisan magyar fogalmat a testület kezdte el kidolgozni, a vonatkozó határozatok alapján vizsgálható, hogy milyen módszerekkel és mely intézmények esetében „fedezett fel” vívmányt az Alkotmánybíróság.

A történeti módszert csak kivételes esetekben, és visszafogottan kezeltem, mivel a téma tág értelmezési lehetőségeire és gazdag szakirodalmára tekintettel a jelenkori kérdések között is szűrést kellett elvégeznem, ennek okán a történeti kérdések háttérbe szorultak. Kivételt képez ez alól a történeti bevezető rész, amely csak egy kis szelete a kérdést vizsgáló vonatkozó szakirodalomnak, azonban a dolgozat megalapozásához elengedhetetlennek tartottam ennek bevonását annak érdekében, hogy bemutassa, mi tekinthető modern kiindulópontnak a kérdés vizsgálata során.

¹³ CDL-AD(2010)001

¹⁴ CDL-PI(2015) 23. p.

Az alkotmány stabilitását védő garanciák vizsgálata előtt szükséges az elméleti alapok tisztázása. A gondolat alapjainak, valamint néhány releváns elméletnek az elemzése után a VB vonatkozó gyakorlatának rövid bemutatása következik, valamint elengedhetetlen az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás egymáshoz való viszonyának elemzése is.

Az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás közötti viszony vizsgálata elengedhetetlen az alkotmány stabilitásának elemzése során, mivel ez a különbségtétele alapozza meg az elválasztás gondolatát, vagy annak ellenkezőjét.

Úgy vélem, hogy az alkotmánymódosító és az alkotmányozó hatalom két különböző entitás, egymástól elválasztott kezelésük szükséges. Azonban a magyar Alaptörvény együtt kezeli a két folyamatot, nem tesz köztük különbséget. A gyakorlat a nem elválasztó fogalom-használatot támogatja, de magában a folyamatban válik el a két fogalom egymástól, hiszen egy alkotmánymódosítás más súllyal, jelentőséggel, következményekkel bír, mint egy alkotmányozás, akkor is, ha más címkével rendelkezik, a valós események alapján általában meg lehet állapítani, hogy az egyedi esetben alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás történt, ezért elméletben is szükséges külön kezelésük.

A vizsgálat eredményeként kialakítottam egy szempontrendszert, amely bemutatja az alkotmány stabilitását védő garanciák rendszerét.

Kiindulópontként az alkotmányszövegekbe foglalt, az alkotmány módosítására, illetve új alkotmány elfogadására vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltam az Európai Unió tagállamainak alkotmányszövegei alapján, melynek eredményeként felállítottam egy rendszert a módosítási eszközökre vonatkozóan, és megvizsgáltam, melyik ország milyen eszközöket használ, mennyire bonyolult az alkotmány módosítása, illetve az alkotmányozás.

Megoldást találni az adott helyzetre lehetséges, azonban reménytelen vállalkozás keresni egy általános szabályt a kérdésre, mely tökéletes megoldással szolgál minden esetre, mivel már az európai országok között jelentős eltérések lelhetőek fel. Mivel minden országnak megvan a saját egyedi alkotmánya, emiatt minden országban saját, speciális egyensúly alakult ki az alkotmányos változás merevsége és rugalmassága között.

- (i) többségi rendszer (az országgyűlési képviselők többsége szavaz az alkotmánymódosításról);
- (ii) kétkamarás rendszer (a parlament mindkét házának el kell fogadnia az alkotmánymódosítást);

- (iii) kezdeményezés joga alapján történő megkülönböztetés (ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítás a parlament előtt);
- (iv) késleltetési eljárások (időbeli szünet az alkotmánymódosítási eljárás során);
- (v) alkotmányozó nemzetgyűlés (speciális testület az alkotmánymódosítási eljárásra);
- (vi) moratórium (alkotmánymódosítási tilalom egy meghatározott időtartamra vonatkozóan);
- (vii) népszavazás;
- (viii) egyéb (a többi kategóriába be nem helyezhető egyedi jellegzetesség).

Ezt követően szintén a szöveg szintjén maradva vizsgáltam azokat az európai uniós tagállami alkotmányokat, melyek tartalmazzak explicit örökkévalósági klauzulákat.¹⁵ Az örökkévalósági klauzulákat tipizálva megállapítottam, hogy általában mely rendelkezések kapnak kiemelt védelmet az alkotmányozótól, megbontva az alkotmányos rendelkezések egységét.

Majd, ugyancsak az Európai Unió tagállamainak alkotmányaira kiterjesztve a vizsgálatot, a preambulumokat elemeztem abból a szempontból, hogy jelennek-e meg bennük a múltra és a jövőre utaló rendelkezések, mivel ezek segíthetik elő az összekötő kapocs erősítését a különböző generációk között az alkotmányban, melynek tisztelete esetén erősödhet a stabilitása is.

A jövőre utaló rendelkezések kapcsán érdemes vizsgálni a jövő generációk jogait is az alkotmány stabilitásának szemszögéből, hiszen általában egy alkotmány nem egy generáció számára íródik, ellentétben *Jefferson* véleményével, miszerint „(...) minden alkotmány és minden jog természetes módon hatályon kívül helyeződik 19 év után.”¹⁶

Az intergenerációs igazságosság elméletére alapozva különböző példákat hozok a jövő generációk érdekeinek képviseletét elősegítő intézményekre, különös tekintettel az Alapvető Jogok Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének intézményére. Ezzel összefüggésben az alkotmány stabilitását és a jövő nemzedékek érdekeinek kapcsolatát is vizsgálni kell.

¹⁵ BRAGYÓVA ANDRÁS – GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* Állam- és Jogtudomány, 2016/3. 50-53. pp.

¹⁶ The Founders' Constitution Volume 1, Chapter 2, Document 23, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html> The University of Chicago Press; *The Papers of Thomas Jefferson*. Edited by Julian P. Boyd et al. Princeton: Princeton University Press, 1950-

A történeti lehetőségekre visszatérve érdemes vizsgálat alá vonni egy magyar „specialitást”, a történeti alkotmány vívmányait, mely új lehetőségeket biztosít az alkotmány értelmezése, valamint stabilitásának biztosítása során, az eddigi alkotmánybíróági gyakorlat rövid elemzése bemutatja a kérdés alapjait, valamint a benne rejlő lehetőségeket.

Az Alkotmánybíróság által eddig kimunkált történeti alkotmány vívmányai:

- Szabadságjogok
- Hatalommegosztás
- Köztársasági államforma
- Közjogi autonómiák tisztelete
- Vallásszabadság
- Törvényes hatalomgyakorlás
- Parlamentarizmus
- Jogegyenlőség
- Bírói hatalom elismerése
- Velünk élő nemzetiségek védelme.¹⁷

Az utolsó nagyobb fejezet az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdését járja körbe. Bár első látásra úgy tűnik, hogy ebben az esetben a vizsgálat elszakad az alkotmány szövegétől, hiszen a bírói értelmezés területére kerül át a hangsúly, valójában azonban nem erről van szó, hiszen még mindig az alkotmány rendelkezéseinek – vagyis éppen az a kérdés, hogy a rendelkezéseinek-e – vizsgálata áll a bírói értelmezés középpontjában.

Azokban az országokban, ahol megingani látszik a hatalmi ágak megosztásának demokratikus elve, hamar előkerül az alkotmány értelmezésére hatáskörrel rendelkező szerv –gyakran kisebbségi állásponttal rendelkező tagjai- azon álláspontja, hogy korlátozza a törvényhozó hatalom túlkapásait.

A vizsgált garanciák elemzésének eredményeit a Következtetések rész tartalmazza, melyben a magyar stabilitást erősítő jelenlegi garanciák vizsgálata után javaslatokat teszek arra, hogy miként lehetne erősíteni a magyar Alaptörvény stabilitását.

¹⁷ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat

Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása

A kutatás célja szerint kerültek vizsgálatra az alkotmány stabilitását védő garanciák. A hipotézisben meghatározott szempontok alapján bizonyos garanciák esetében erős stabilitást elősegítő lehetőségek fedezhetők fel, másoknál kevésbé erősek, azonban mindegyik támogatja az alkotmány stabilitását valamilyen szinten. Céлом az volt a vizsgálattal, hogy az egyes garanciákban rejlő különböző lehetőségek vizsgálata után azt elemezzem, milyen módon érvényesülnek ezek jelenleg a magyar alkotmányos rendszerben, és milyen formában lehetne felhasználni, esetleg mostani használatukon változtatni annak érdekében, hogy a magyar alkotmány stabilabbá válhasson.

Az alkotmány stabilitásának vizsgálata során elengedhetetlen, hogy figyelemmel legyünk a társadalmi, politikai, gazdasági, történelmi környezetre. Egy alkotmány, melyen az adott ország jogrendje alapszik, stabilabb kell, hogy legyen, mint egy egyszerű, „közönséges” törvény. Ha túl gyakran változik, bizonytalanná válik a tartalma, pedig origóként kellene irányt mutatnia az egész jogrendszer számára. Amennyiben nem övezi tisztelet és elfogadás az alkotmány szövegét, az megnehezíti annak gyakorlati érvényesülését.

A vizsgált példák, módok lehetőséget adnak arra, hogy az összehasonlító alkotmányjog szemüvegén keresztül vizsgálva a kérdést *de lege ferenda* a magyar alkotmányos rendszer számára a stabilitást erősítő javaslatokat tegyünk.

A magyar Alaptörvényt hat év alatt hatszor módosították, amely már jobb a korábbi arányokhoz képest, azonban még mindig túl magas ahhoz, hogy stabilitási szempontból kedvezőnek ítéljük, különösen, ha a negyedik Alaptörvény-módosítást vizsgáljuk, amely nem csak kisebb módosításokat tett a szövegen, hanem jelentős változásokat eszközölt, ráadásul több ponton ellentmondva az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatának.¹⁸

A magyar Alaptörvény stabilitása tehát nem ítélni jónak, hiszen ha megnézzük az egyes alkotmány stabilitását szolgáló garanciák érvényesülését a gyakorlatban, a következőket állapíthatjuk meg:

Eljárási eszközök

Magyarországon az alkotmány módosítását szabályozó eljárási eszközök közül kettő van az alkotmányszövegbe foglalva, mint kötelező elem: a kezdeményezési jog korlátozása és a

¹⁸ SZENTE ZOLTÁN: *Az Alaptörvény (2012-2015)* in: JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 218-220. pp.*

minősített többség megkövetelése. A kezdeményezési jog szűkítése nem tekinthető különösen erős garanciának, a köztársasági elnök, a kormány, valamint országgyűlési képviselő vagy országgyűlési bizottság kezében van,¹⁹ vagyis nem túl zárt ez a kör, hiszen az országgyűlési képviselők elérése széles kör számára lehetőség.

A minősített többség, jelen esetben kétharmad²⁰ előírása már erősebb garancia lehet abban az esetben, ha a szükséges többség eléréséhez szükség van egyeztetésre a pártok között. Ahogy láthattuk a magyar rendszerben 2010 előtt, ha nincs meg a szükséges kompromisszum a kétharmados többség eléréséhez, önmagában ez a rendelkezés elég ahhoz, hogy kifejezetten merevvé tegye az alkotmányos rendelkezéseket, és az alkotmány merevvé váljon. Ha a kormánypártnak megvan a szükséges többsége ahhoz, hogy megváltoztassa az alkotmányt, és nem törekszik szélesebb körű konszenzusra, hanem megelégszik a módosításhoz szükséges ezen többség önálló legitimáló erejével, akkor „nem lesz ereje” a minősített többségnek, nem áll korlátként az alkotmány megváltoztatására képes többség előtt, sorozatos alkotmánymódosítást eredményezhet, ahogy az Magyarországon láthattuk mind az Alaptörvény elfogadása előtt, mind utána. Ennek az eljárási eszköznek az erőssége az aktuális parlamenti helyzettől függ, ami nem jó garancia, hiszen a stabilitást nem jól szolgálja az az eszköz, amely a választási eredményektől függően lehet nagyon gyenge, de nagyon erős is.

Örökkévalósági klauzulák

Magyarországon sem az alkotmányozó, sem az Alkotmánybíróság nem élt a lehetőséggel, hogy akár explicit, akár implicit örökkévalósági klauzulákat alkalmazzon, olvasszon ki a szövegből. Ez a stabilitási garancia nem tekinthető reális lehetőségnek a jelenlegi magyar rendszerben a stabilitás erősítését szolgáló rendelkezések számba vételekor.

Természetesen vannak az Alaptörvénynek olyan rendelkezései, melyek mindenképpen kiemeltnek tekinthetőek, hiszen megváltoztatásuk az egész alkotmányos rendszer változását maga után vonná (népszuverenitás, hatalommegosztás, jogállamiság, alapjogok védelme),²¹ ám nem részesülnek kiemelt védelemben a többi rendelkezéshez képest a szöveg szintjén. A vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat már persze más kérdés.

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (1) bekezdés

²⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (2) bekezdés Összes országgyűlési képviselő kétharmada, ún. nagykétharmad.

²¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) B), C) cikk

A preambulumok múltja és jövőre utaló rendelkezései

A magyar preambulum, vagyis a Nemzeti hitvallás tartalmaz bőven a múltja és a jövőre vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság használja is indokolásaiban a preambulum bizonyos elemeit, azonban soha nem magában, hanem más alkotmányos elvekkel együtt. A preambulum szerepéből következően más elbírálás alá esik normativitási szempontból, mint az alkotmány többi része. Álláspontom szerint jól kezeli a magyar Alkotmánybíróság ezt a garanciát, amikor az ingoványos talajon igyekszik mégis biztos lábbal járni, hiszen a preambulum rendelkezéseinek túlzó használata, felhívása sem egészséges egy alkotmányos rendszer számára, veszélyekkel járhat.²²

A vizsgált rendelkezések és használatuk erősítették az alkotmány stabilitását, úgy vélem, jó gyakorlat alakult ki az Alkotmánybíróságon, mert merik használni a preambulumot, de nem esnek túlzásba ezzel, mert ezen rendelkezések önálló alkalmazása már ingataggá tenné az érvelési rendszert.

A történeti alkotmány vívmányai

A történeti alkotmány vívmánya speciális magyar garancia, melyet az Alaptörvény hozott létre.²³ A jogszabályi felhatalmazás az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta a vívmányok megállapítását, a testület pedig elkezdte ezt a munkát, gyakorlatában megjelent több vívmány is, melyekkel elősegítették az alkotmányos rendszer szilárdítását. A történeti alkotmány vívmányai álláspontom szerint alkalmasak arra, hogy erősítsék az alkotmány stabilitását, *quasi* örökkévalósági klauzulaként szolgálva segítik elő azt. Ez az unikális magyar garancia jó példaként szolgálhat arra, hogy lehetséges összekötni a chartális alkotmány előtti történeti alkotmány legjelentősebb eredményeit a kartális normaszöveggel annak érdekében, hogy erősítsék annak stabilitását.²⁴ Nem hiba nélküli ez a módszer, hiszen esetlegessége veszélyes lehet, valamint egy túl aktív alkotmánybíróság túlzásokba is eshet alkalmazásával, hiszen ez a garancia egy *slippery slope* – azaz csúszós lejtő - lehetőségét foglalja magában.

A jövő generációk jogai

²² VÖRÖS IMRE: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle, 2016/4, 53-55. pp.

²³ SZAKÁLY ZSUZSA: *A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono, 2015/2, 28-34. pp.

²⁴ Szmodis Jenő ezt nevezi többrétegű alkotmányosságnak, lásd: SZMODIS JENŐ: *Az alkotmány magja és annak védelme*. Jogelméleti Szemle, 2013/2. 1., 1. p.

A preambulum jövőre utaló lehetséges rendelkezései mellett az alkotmányokban egyre gyakrabban megjelennek a jövő nemzedékek jogai.

A magyar alkotmányt vizsgálva a következők állapíthatóak meg: a Nemzeti Hitvallás tartalmaz a jövő generációk érdekeivel foglalkozó rendelkezéseket, emellett az L) cikk, áttételesen az N) cikk, a Q) cikk és a 38. cikk is érinti a jövő nemzedékek érdekeinek kérdését.

Megjelennek tehát a jövő generációk érdekei, de nem tételesen a jogok, azt kevés alkotmány biztosítja konkrétan a jövő nemzedékek számára.²⁵ Az alkotmánybírósági gyakorlat sem emeli ki a jövő generációkat, még nem született olyan határozat, mely egyedüli, központi kérdéssé emelte volna a vizsgálat során jogaikat.²⁶

Ha figyelembe vesszük a jövő generációk érdekeit, azzal erősíthető az alkotmány stabilitása, hiszen nekik az az érdekük, hogy minél jobb minőségű alkotmányos rendszert kapjanak, és ennek része a stabilitás. A magyar rendszer jelenleg nem tesz komoly lépéseket ennek támogatására, hiszen az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek jogaiért felelős helyettese a környezetvédelmi kérdéseket tűzte zászlajára, általában a jövő generációk érdekeit nem kezeli kiemelt prioritásként. Tehát ez a garancia nem tudja elősegíteni az alkotmány stabilitásának erősödését, mivel nincs elég széles körben alkalmazva ahhoz, hogy valós hatással legyen az alkotmány meghatározására.

Érdekes „kísérlet” lenne, ha megjelenne ez a lehetőség akár az Alaptörvényben, akár az alkotmánybírósági gyakorlatban, vagy ha a jövő nemzedékek biztoshelyettese erősebben foglalkozna ezzel a területtel.

Alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálata

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdése többször is felmerült a közelmúltban az alkotmányos diskurzusban, különösen a negyedik alaptörvény-módosítás után. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás alkalmazása nem minden esetben üdvöztető megoldás, úgy vélem, az Alkotmánybíróság helyesen tette, hogy nem használta ezt a lehetőséget, hiszen alkotmányellenességre alkotmányellenességgel válaszolni nem megoldás, saját reputációjának ártott volna a testület, ha belép a „ringbe”, és elkezdi megsemmisíteni az

²⁵ Bolívia, Egyiptom, Japán, Malawi, Marokkó, Mozambik

²⁶ Azok a határozatok, melyek foglalkoztak a jövő nemzedékek érdekeivel, a dolgozat 10. fejezetében kerültek bemutatásra.

alkotmánymódosításokat, hiszen az alkotmányos kíméletlenségre ugyanolyan módon válaszolva fokozódhat a helyzet, és elfajulhatott volna az egész folyamat.

Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróságnak a testület által alkotmányellenesnek ítélt kérdések alaptörvénybe foglalása ellen fel kell lépnie, csak más módszerrel.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások garanciája egy veszélyes garancia, mivel az alkotmány stabilitásának erősítése helyett könnyen az alkotmány stabilitását rombolhatja le, amennyiben a politikai élet szereplői túllépnek korábbi hatásköreiken, és egymást túllicitálva próbálják rendezni a helyzetet.

Eredmények

A magyar alkotmány stabilitása a vizsgált garanciák érvényesülése szempontjából közepesnek mondható. Ha csak az Alaptörvényt vizsgáljuk, és azt tekintjük kiindulási pontnak, megállapítható, hogy hat év alatt hat alkotmánymódosítás túl sok ahhoz, hogy stabil alkotmányról beszélhessünk.

Ha megnézzük az alkotmány stabilitásának garanciáit ebből a szempontból, a következők állapíthatóak meg:

Az eljárási eszközök nem megfelelő eszközök ahhoz, hogy biztosítsák az alkotmány stabilitását.

Örökkévalósági klauzula nincs a magyar rendszerben, de valódi szerep esetén erősíthetné az alkotmány stabilitását.

A preambulumok múltra és jövőre utaló rendelkezései részei a rendszernek, de nem bírnak olyan súllyal, hogy jelentős hatásuk legyen.

A történeti alkotmány vívmányai többször segítették az alkotmányos értékek védelmét, alapozhatóak rájuk stabilitást védő rendelkezések, hiszen az Alkotmánybíróság ide sorolta például a hatalommegosztást és a törvényes hatalomgyakorlást, valamint arra is felhívta a figyelmet, hogy ez nem egy zárt felsorolás.²⁷

A jövő generációk jogai megjelennek, de nem olyan súllyal, hogy valódi szerepük legyen az alkotmány stabilitásának biztosításában.

²⁷ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások vonatkozásában: nincs ilyen garancia a magyar alkotmányos rendszerben, amit a magam részéről nem is tartok aggályosnak, mivel veszélyes alkotmányos garancia.

Az alkotmány stabilitását védő, általam azonosított és elemzett garanciák tehát így módon jelennek meg a magyar alkotmányos rendszerben. Érezhető, hogy az Alaptörvény stabilitásának erősítése szükséges, ám nem szabad túl merevnek sem lennie az alkotmánynak, azonban lényeges, hogy ne lehessen túl könnyedén megváltoztatni az alkotmányt.

De lege ferenda-javaslat

- Eljárási eszközök

Az eljárási eszközök vonatkozásában mindenképpen szükség van a stabilitás erősítésére. Javaslom, hogy a lehetséges eljárási eszközök között kerüljön bevezetésre a késleltetés, mégpedig többszöri vita formájában, amelyek között legalább három hónapnak kell eltelnie. Ez a közbeékelődő időintervallum alkalmas lenne arra, hogy jobban megfontolják a módosítást, valamint a közvéleménynek is volna lehetősége alapos tájékozódásra a kérdésben.

Ez lenne a legalkalmasabb eljárási eszköz az alkotmány merevebbé tételéhez úgy, hogy közben el lehessen kerülni a túlzott merevséget, mivel a népszavazással történő megerősítés vagy a két egymást követő parlament általi elfogadás túlzottan elnehezítené az eljárást. A második kamara bevezetését nem tartom indokoltnak pusztán az alkotmányozási/alkotmánymódosítási eljárás lassítása okán, bár az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló jogalkotási eljárás lassítása általánosan nem biztos, hogy hátrányos lenne, akár - egy specifikusan erre a célra létrehozott, és csak ezekben az esetekben aktivált, quasi alkotmányozó nemzetgyűlésként szolgáló - második kamara közbeékelésével.

- Örökkévalósági klauzulák és a történeti alkotmány vívmányai

Jelenleg nincsenek a magyar alkotmányban örökkévalósági klauzulák, azonban alkalmazásuk megfontolandó lenne abból a szempontból, hogy azokban az országokban, ahol vannak az alkotmányban ilyen rendelkezések, azok tartalma az alkotmányos identitás elemeivel forr össze bizonyos esetekben. Az alkotmányos identitás elemeinek védelme egyre inkább előtérbe kerül az EU tagállami alkotmánybíróságainak gyakorlatában,²⁸ és az örökkévalósági klauzulák így új

²⁸ SÜLYÖK MÁRTON: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In: JAKÓ MIRA ANNA (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10., Generál, Szeged, 2014, 51-60. pp.

szerepet és értelmet nyerhetnek, hiszen miközben az alkotmányozás pillanatában komoly jelentőségük volt, az alkotmányozást követő értelmezési gyakorlat általában nem tulajdonít nagy szerepet nekik.²⁹ Az alkotmányos identitás elemeiként jelentőségük megnőne, és alkalmazhatóvá válhatnának a magyar alkotmányos önazonosság egyes elemeinek védelmére is.

A magyar kontextus vizsgálatához elengedhetetlen a történeti alkotmány vívmányainak beemelése is a vizsgálatba, hiszen azok *quasi* örökökévalósági klauzulákként szolgálnak, ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította.³⁰ Szükség van-e még emellett külön örökökévalósági klauzulaként való megjelenítésükre? Jelen helyzetben nem tartom szükségesnek, hiszen a történeti alkotmány vívmányai kifejezik ezt a szerepet, azonban ha új alkotmányozásra kerül egyszer majd a sor, megfontolandónak tartom az Alkotmánybíróság által addig kimunkált történeti alkotmány vívmányai közül a legfontosabbak örökökévalósági klauzulaként való megjelenítését, mivel így kiemelt védelmük immár az alkotmány szövegének szintjén is megjelenhetne.

Az alkotmányos önazonosság elemeinek meghatározásával, valamint a történeti alkotmány vívmányainak kimunkálásával stabilabbá válhat maga az alkotmány is, mivel egy alaposan kidolgozott, tudományos érvekkel alátámasztott rendszer lehet csak stabil alapja a szövegnek.³¹ A két gondolat összefűzése egy egyedi, új utat mutathat a magyar alkotmányos gondolkodásnak, mikor kölcsönhatásban fejlődnek, de egy irányba: az alkotmány stabilitásának fejlődése felé.

- A preambulumok múltira és jövőre utaló rendelkezései

A Nemzeti hitvallás bizonyos rendelkezéseinek beemelése a magyar alkotmánybírósági értelmezési gyakorlatba már megkezdődött, azonban ezek csak kiegészítő szerepben jelenhetnek meg, áttételesen tudják erősíteni az alkotmány stabilitását, ám jelentőségük nem elhanyagolható.

²⁹ A főszabályt erősítő kivétel Törökország, ahol az explicit örökökévalósági klauzulákra többször támaszkodott a török Alkotmánybíróság alkotmányellenes alkotmánymódosítás megállapításakor. Lásd: GÖZLER, KEMAL: *Judicial Review of Constitutional Amendments, A Comparative Study*. Ekin Press, Bursa, 2008, 42-47. pp. (a továbbiakban: GÖZLER 2008)

³⁰ 22/2016 (XII. 5.) AB határozat [65]

³¹ Mindkét kérdés vonatkozásában fontos ezt kiemelni, hiszen még egyik fogalom vonatkozásában sincs megfelelő fogalmi keret, elég csak a történeti alkotmány vívmányainak kazuisztikus jellegére vagy a nemzeti-alkotmányi-alkotmányos-nemzeti alkotmányos identitás fogalmak közötti különbség kérdéseire utalni.

- A jövő generációk jogai

A jövő generációk jogainak alapjai megjelentek már az Alaptörvényben, ami álláspontom szerint jó irány, mivel ennek lehet szerepe az alkotmány stabilitásának erősítésében, viszont itt is figyelni kell arra, hogy könnyen túlzásba lehet esni, hiszen nem tudjuk, hogy pontosan mire lesz szüksége a következő generációknak, milyen érdekeik és érdeksérrelmeik jönnek létre. Az azonban biztos, hogy például az élhető környezetre szükségük lesz, ezért a fenntartható fejlődés erőteljesebb megjelenése támogatandó, mely egyúttal elősegíti az alkotmány stabilitásának, az alkotmány szövegének fenntartható fejlődését, illetve annak erősödését is, de anélkül, hogy túl merevvé tenné.

- Alkotmányellenes alkotmánymódosítások

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése nem is olyan régen előkerült a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, az ÁR egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kimondó AB határozatban.³² Bár az alkotmányozó kizárta ezt a lehetőséget a formai alkotmánymódosítás-vizsgálat kizárólagosságának alkotmányba emelésével,³³ amit az Alkotmánybíróság el is fogadott, egy darabig Damoklész kardjaként lebegett a lehetőség a magyar alkotmányos rendszer feje felett.

Az osztrák Alkotmánybíróság azon jogköre megfontolandó a magyar jogrendszerbe való beemelésre, mely lehetővé teszi, hogy a testület minden esetben előzetesen vizsgálja az alkotmánymódosításokat.³⁴ Ez az előzetes alkotmányossági szűrő segítene abban, hogy csak az alkotmányos állam elveinek megfelelő alkotmánymódosítások kerüljenek elfogadásra, valamint egymásnak ellentmondó alkotmányos rendelkezések sem kerülhetnének a szövegbe.

Az alkotmány stabilitásának garanciáit a fentiek szerint tudom elképzelni a magyar alkotmányos rendszerben annak érdekében, hogy stabilabbá váljon az Alaptörvény, mivel „*A jogrendszer élén álló alkotmány alapvető funkciója az alkotmányos szabályok stabilizálása*”.³⁵

Úgy vélem, szükség van a változtatásra annak érdekében, hogy erősödjön az Alaptörvény stabilitása. Az egész alkotmányos rendszer állapotának megítélése összetett kérdés, jelen

³² 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

³³ Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés

³⁴ Ausztria Alkotmányának 44. cikke elkülönít alkotmánymódosítást és teljes körű módosítást, erre alapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét, lásd GÖZLER 2008, 24., 34-40. pp.

³⁵ RÁCZ ATTILA: *Az Alkotmány megváltoztatásának módzatai*. In: RÁCZ ATTILA (szerk.): *Jogforrások az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 121. p.

munka csak az alkotmány szövegszintjét befolyásoló garanciákkal foglalkozott, mely csupán egy szelete ennek a területnek. Ennek ellenére megállapítható, hogy jelentőséggel bíró kérdés, mivel bár „*Alkotmányunk élő valami, tehát fejlődik.*”³⁶ vagyis folyamatosan változik az értelmezési kerete, miközben azért a szöveget is szükséges lehet változtatni.

³⁶ *Teleki Pál országgyűlési beszédei*. II. kötet A „Stádium” kiadása, Budapest. 369.

Az értekezés témájához kapcsolódó publikációk

1. Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten, *Pro Futuro* 2017/2. szám, 48-64.
2. Múlt és jövő értékei az Európai Unió tagállamai alkotmányainak preambulumaiban, különös tekintettel a Nemzeti Hitvallásra, *Fontes Iuris* 2017/4. szám, 56-63.
3. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, könyvrészletek, Wolters Kluwer, 2016.
4. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése (Sulyok Tamás szerzőtárs), in: (szerk.) Balogh Elemér: Számadás az Alaptörvényről, Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 359-369.
5. Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban, in: (szerk.) Tóth Judit: Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXVII., Szeged, 2015, 271-285.
6. The Role of the Achievements of the Historical Constitution in the Jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court in forming Constitutional Identity, in: (ed.) Elemér Balogh – Márton Sulyok: *Fundamental Rights in Austria and Hungary*, Research Seminar, Vienna, 24-25. April 2015, 33-38.
7. A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2. szám, 24-38.
8. The Models of Constitutional Amendment in the Member States of the European Union, in: *European Legal Studies and Research*, International Conference of PhD Students in Law, 7th Edition, Timisoara, 2015, 557-567.
9. Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses, in: (ed.) Marcel Szabó – Petra Lea Lánosz – Réka Varga – Tamás Molnár: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Eleven International Publishing, Hague, 2015, 259-273.
10. Transitional or Permanent? – The Transitional Provisions of the Fundamental Law of Hungary, *Days of Law 2013 Konferenciakötet*, http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/07_Soudy_a_soudnictvi_v_historickem_kontextu.pdf 363-372.

The Guarantees Protecting the Stability of the Constitution

Summary of the PhD Dissertation

by

Dr. Zsuzsa Szakály

Supervisor:

Prof. Dr. László Trócsányi, PhD.

University of Szeged

Doctoral School of Law and Political Sciences

Szeged, 2018

„The only thing that is constant is change.”

(Heraclitus)

The Theme, the Methods and the Structure of the Thesis

The constitution could be qualified as the ‘Bible’ of a country,¹ its role is significant in the proper operation of a democratic state,² as the method of exercise of power and the framework of the human rights are laid down in this document. The effects of the technical developments and the faster flow of information also appeared in the field of constitutional law, as the comparative constitutional law provided the opportunity come to know the constitutional methods of the countries.³ The widespread use of different international standards affect the ‘playing field’ of a country when a constitutional amendment or adoption of a new constitution is envisaged.⁴

The subject of the examination is really diverse, however, the examination of the global level would overextend the thesis. Therefore, the focal point of the analysis is on the Member States of the European Union, with special attention to the Hungarian constitutional system. The different constitutional practice of Asian, African and American countries could show great examples for deciding on certain constitutional questions,⁵ albeit the different cultural and

¹ KUKORELLI ISTVÁN: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017 272. p.

²The exception from the rule could be Great Britain, where no chartal constitution were adopted, the historical constitution is in use, however, the operation of the state is according to the democratic norms. It can prove that the chartal constitution and the constitutionality not always attached together, and the complex system of independent laws which were adopted different dates can show constitutional stabilizing guarantees, however, the examination of this question would overextend the frames of the thesis. Not questioning that the historical constitution is also a type of constitution, the thesis only examines the chartal constitutions, because deciding on the exact content of a historical constitution is a complicated matter on its own, the author did not start this task.

³ The most frequent methods of applying comparative constitutional law: “*using foreign examples when adopting a constitution, it could mean the adoption of a constitution and the constitutional amendment, interpreting a constitution, and framing normative assessments and descriptions (...)*”

The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. (szerk.): ROSENFELD, MICHEL - SAJÓ ANDRÁS Oxford University Press, 2012. 6. p.

⁴ For example, an Israeli comparative constitutional document for the Knesset about the institutions examining the questions in connection with future generations and the sustainable development: TESCHNER, NAAMA: *Official Bodies that Deal With the Needs of Future Generations and Sustainable Development*. Comparative Review 3. <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me03194.pdf>

⁵As an example, the practice of the Indian Supreme Court in the question of unconstitutional constitutional amendments has a great influence on the constitutional practice of several countries, see: ROZNAL, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments The Limits of Amendment Power*. Oxford Constitutional Theory, Oxford University Press, Oxford, 2017. 47-70. pp.

social systems could cause different consequences when using the same constitutional models as in the original country.

According to my hypothesis, it is possible to define this system of guarantees in a democratic country, where the rule of law is applied properly. The aim is to create and analyze a system of guarantees which could help the stability of the constitution in any democratic country and studying the stability of the constitution through the examination of the elements.

Naturally, the thesis analyses the Hungarian factors, if there is a similar example for a method or a process, always taking into consideration that the constitutional transplant cannot be applied without preparing thoroughly for the change, and without considering that every country has its own unique social, economic and political circumstances which will affect the results of the methods.

When analyzing the guarantees of the constitution, I examine their effects on the stability of the constitution, then I assume while I study the Hungarian system, that more than one can be found in the Hungarian legal system from the guarantees. After examining the strength of them, I propose some ideas to help creating stronger models for the constitutional stability.

The Hungarian constitution, which entered into force in 2012, was in the focus of international and especially regional interest for several different reasons.⁶ Many questions were examined, in particular because Hungary was the first post-Soviet Member State of the European Union which decided to adopt a new constitution after the start of the EU-membership.⁷ Several disputes were started in relation with the solutions.

The first question is the difference between the constitutional stability and the stability of the constitution. The definition of the stability of the constitution related to the document itself, whilst the definition of the constitutional stability is a different question. The definition of the constitutionality is over the text-level, because it shows the most important characteristics which are elemental for the constitutional operation of a country on the level of the principles. However, the detailed analysis of this question is beyond the scope of the current work.

The relevance of the text level sometimes is neglected compared to the other levels, nonetheless, the text itself could have significant role, naturally, not every circumstance of the text has

⁶ SZENTE ZOLTÁN: *Az Alaptörvény (2012-2015)* in: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont*, 2016. 222-227. pp.

⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVGOrac Lap- és Könyvkiadó, 2014., 17. p. (I will refer to it as TRÓCSÁNYI 2014 in the following.)

essential part in the study, albeit the fact that it is the factor which establishes the formal constitution has to be taken into consideration. It could be seen as a basic principle that “*Not everything which is constitutional, is written, and not everything, which is written, is constitutional.*”,⁸ so the conformity of the text level is not always a guarantee of the constitutional operation of a state.

Thus, the constitution is constitutional only if it is compatible with the requirements of the rule of law. In this situation, how can a democratic constitution follow the social, economic and political changes, namely how flexible or rigid is the constitution? It is a significant question that the stability of the constitution how can affect the constitutionality of a country, because a flexible constitution could support the quick adaptation of the changes, however, it could endanger the legal certainty.⁹

The question of the rule of law is connected to the topic as the fact that the examinational frame of the guarantees of the stability of the constitution is in relation with the constitutionality and the rule of law. The stability of the constitution is part of the definition of the rule of law, because it affects the stability of the whole legal system, and if the constitution itself is unstable, it will affect the legal certainty.

A proper constitutional system is inconceivable without the application of the principles of the rule of law. The close examination of the complex definition of the rule of law¹⁰ would give another direction to the analysis. Albeit it is important to mention that the frames of the rule of law are essential all through the examination as the guarantees of the rule of law are indispensable for the constitutional operation of a state.

Questions of the sociology of law will be set aside, although the level of the social awareness of laws could largely affect the acceptance of the constitution. If the citizens know their constitutional rights and they invoke them daily, or if the majority know the provisions of the constitution, they will care more about the changes of the text itself. The interest will be greater

⁸ BLOUNT, JUSTIN – ELKINS, ZACHARY – GINSBURG, TOM: *Does the Process of Constitution-making Matter?* in: TOM GINSBURG, (szerk.): *Comparative Constitutional Design*, University of Chicago, School of Law, Cambridge University Press, 2012. 36. p.

⁹CDL-AD (2010)001

¹⁰ For the detailed analysis of the definition see as an example: GYÖRFI TAMÁS – JAKAB ANDRÁS: 2.§ [*Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog*] In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, [73]-[284]; ÁDÁM ANTAL: *Bölcséletek, vallások, jogi alapértékek*. Pécs, 2015, 387-402. pp.; PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, 2011, 139-159. pp.; VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, 2015, 87-108. pp.

around the adoption of a constitution or the constitutional amendment, and the change itself will be more significant because the connection is more direct.

The relations in between the national law, the law of the European Union and the international law is a system so complex that the analysis of one detail could be the subject matter of an independent research.¹¹ That is the framework of the examination of the models of stability and the guarantees themselves, because nowadays there are strict frames for every constitution. The national social acceptance, the European rules and the public opinion also have to be taken into consideration. The considerable interest which was taken through the adoption of the Fundamental Law of Hungary is a proper example for the above-mentioned.¹²

As the text of the constitutions is typically abstract, it is rare that it becomes obsolete. Correction or an adoption of a whole new constitution will be needed when it is used in the concrete situation, not like in the question of ‘regular’ laws. This could have obvious positive consequences and negative effects as well. If the applicable constitutional provisions become obsolete, the problem could be solved with a kind of constitutional ‘evolution’. If the need for change is small-scale, constitutional amendment could be sufficient. If there is need for complete revision, the adoption of a new constitution is necessary. This is the precondition for a constitutional system to be able to meet the requirements of its age and creating a proper framework for the operation of the state.

The aim of the thesis is to examine the defined guarantees of the stability of the constitution, to study their relevance and role in the question. Through the research I used the different methods in a way to maintain this factor, therefore when I was processing the literature, I always focused on theories which could aid the system creation.

The use of the comparative method has a key role in the thesis, I was primarily working with the texts of foreign constitutions to examine the rules of amending or adopting a constitution.

¹¹ BLUTMAN LÁSZLÓ: *A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben.* Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2. 90–99. pp.; BLUTMAN LÁSZLÓ: *Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya.* Közjogi Szemle, 2017/1. 1-14. pp.; CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, 2005. 93-116. pp., 248-265. pp CHRONOWSKI NÓRA – VINCZE ATTILA: *Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján.* Jogtudományi Közlöny 2017/3. 117-132. pp.; VÖRÖS IMRE: *Csoportkép Laokoóonnal A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.*, HVGOrac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 17-31. pp.; JAKAB ANDRÁS: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 109-120. pp.

¹² TRÓCSÁNYI 2014, 97-128. pp.

When processing the literature, I found out that the examination of the question is really extensive, that was the reason of the confinement for using the works of authors who wrote about my scope of interest in detail in their analysis.

The resolutions and the opinions of the Venice Commission were exemplary for the research, because the studied European countries are all members of the Council of Europe. Therefore, the examinations and opinions of the Venice Commission can affect them.

The Venice Commission is an advisory body of the Council of Europe on questions of the rule of law from 1990. The Commission examined the question of constitutional amendments and the adoption of a constitution several times as well. The Commission has collected professional experience which was summarized in 2009¹³ and in 2015.¹⁴

The Commission considered it significant to support the Member States through the procedure of constitutional amendments and the adoption of a constitution, not just forming an opinion after the modification of the constitution. From the exhaustive analyses I just examine the important thoughts related to the stability of the constitution and the flexibility and rigidity of the constitutions.

The importance of the decisions of the Hungarian Constitutional Court cannot be emphasized enough in the process of the empirical research, in particular examining the achievements of the historical constitution, because this Hungarian aspect is defined by the Constitutional Court. By examining the decisions can one see the methods which helped the Constitutional Court to ‘find’ achievements.

The historical method was used only in special questions, as the topic could create wide possibilities of interpretation and it has extensive literature. The examination of the present was also filtered. The historical introduction is an exception, which is just a small part of the literature of the topic, albeit I found it indispensable when creating the foundation of the thesis to show the modern starting point in the examination of the question.

Before analyzing the guarantees of the stability of the constitution, it is necessary to clear the theoretical basis. After presenting the foundation of the thought and some of the relevant

¹³ CDL-AD(2010)001

¹⁴ CDL-PI(2015) 23. p.

theories, I examined the connected practice of the Venice Commission, and the link between the constitutional amendment and the adoption of a constitution.

The examination of the connection between the adoption of the constitution and the constitutional amendment is indispensable while studying the stability of the constitution, as this distinction could become the foundation of the distinguishing or the absence of it.

In my opinion, the power of adopting the constitution and the power of amending the constitution are two different entities, they must be examined separately. However, the Fundamental Law of Hungary do not distinguish between the two procedures. The practice is also against the distinction, although the two definitions are distinguished by the procedure itself, as a constitutional amendment has different importance and consequences than an adoption of a constitution. Even if it has a different label, the real events could help to decide on the question that the procedure was a constitutional amendment or an adoption of a constitution, that is the reason for the theoretic distinguishing.

As an examination result, I created a system of factors, which shows the guarantee system of the stability of the constitution.

Firstly, I examined the provisions of the constitutions of the constitutional amendments and the adoption of a new constitution in the constitutional texts of the Member States of the European Union. Then I created a system of the models of the amendments from the results, and examined which them on country level, the complexity of the constitutional amendments, and the adoption of a new constitution.

Afterwards, I analyzed the texts of the constitutions of the Member States of the European Union in which one can find explicit eternity clauses.¹⁵ While examining the types of the eternity clauses, I assessed which provisions got stronger protection from the constitution maker and which breached the unity of the constitutional provisions.

Finding the balance for one situation is possible, albeit finding the general rule for perfection in this issue is hopeless, because of the differences between the European countries. As every state has its own special constitution, it also has its own special balance between the rigidity and the flexibility of the constitutional change. If a constitution is too rigid or too flexible, it could lead to difficulties in the scope of the proper balance of the society.

¹⁵ BRAGYÓVA ANDRÁS – GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?* Állam- és Jogtudomány, 2016/3. 50-53. pp.

Models of amendment:

- (i) majority system (the majority of the members of the parliament vote on the constitutional amendment);
- (ii) bicameral system (both chambers of the parliament must support the constitutional amendment);
- (iii) right of initiative (who can initiate a constitutional amendment in the parliament);
- (iv) delaying mechanisms (temporal delay during the procedure of constitutional amendment);
- (v) constitutional assembly (special body for amending the constitution);
- (vi) moratorium (prohibition of constitutional amendments for a time);
- (vii) referendum;
- (viii) others (special characteristics which cannot fit to the other categories).

Afterwards, I examined the question of provisions of the past and the future in the preambles in the constitutions of the Member States of the European Union, as it could help strengthening the connection between different generations in the constitution, along with the stability of the constitution.

In regard of the provisions referring to the future, it could be useful to examine the rights of the future generations in connection with the stability of the constitution, because a constitution is typically written for several generations, contrary to the opinion of Jefferson, who said that *“Every constitution then, and every law, naturally expires at the end of 19 years.”*¹⁶

Using the theory of intergenerational justice, I show some examples of institutes supporting the interests of the future generations, I examined in particular the activity of the Deputy Commissioner for Fundamental Rights, the Ombudsman for Future Generations. The connection between the stability of the constitution and the rights of the future generations also has to be taken into consideration.

Examining the question of the historical possibilities, it could be useful to analyze a Hungarian aspect, the achievements of the historical constitution, which creates new possibilities in the

¹⁶ The Founders' Constitution Volume 1, Chapter 2, Document 23, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html> The University of Chicago Press; *The Papers of Thomas Jefferson*. Edited by Julian P. Boyd et al. Princeton: Princeton University Press, 1950-

examination of the constitutional interpretation and the stability of the constitutions. The short analysis of the practice of the Constitutional Court will show the foundations of the question, and the possible interpretations.

The achievements of the historical constitution defined by the Constitutional Court:

- freedoms,
- the division of powers,
- republic as the form of government,
- respect of autonomies under public law,
- the freedom of religion,
- exercising lawful authority,
- parliamentarism,
- the equality of rights,
- acknowledging judicial power,
- the protection of the nationalities living with us.¹⁷

The last chapter examines the issue of unconstitutional constitutional amendments. For the first glimpse it could be seen as a breach of the textual analysis, as the emphasis is added to the judicial interpretation. However, the centre of the judicial examination is the interpretation of the provisions of the constitution.

In the countries, where the democratic principle of the division of the powers become fragile, the institution which has competence to examine the meaning of the constitution, usually in the minority opinions, declares the intent to constrain the ‘trespasses’ of the constitutional amendments.

In the Conclusions, I present the results of the examinations of the guarantees, where I analyze the present Hungarian models of guarantees of stability, then I propose solutions for strengthening the stability of the Fundamental Law of Hungary.

The Summary of the Scientific Results of the Thesis

The guarantees of the stability of the constitution were examined according to the aim of the research. Based on the factors defined in the hypothesis, certain guarantees could help

¹⁷ 22/2016 (XII. 5.) Decision of the Constitutional Court

strengthening the stability of the constitution, however, all of them could aid the stability of the constitution in some level. My aim with the analysis was to find the possibilities of the guarantees, examining the methods of their application in the Hungarian constitutional system, then studying the possible utilization, the hypothetical changes in the system to strengthen the stability of the Hungarian constitution.

When examining the stability of the constitution, it is indispensable to take into consideration the social, political, economic and historical background. A constitution which has the role of being the foundation of a country, must be more stable than a 'simple', regular law. If the constitution is changed too frequently, its content become uncertain, although it should be the origin for the whole law system. If the constitution has no respect and acceptance, it will make the practical application of the text difficult.

The examined examples and methods give possibility to study the question with the instruments of the comparative constitutional law to propose ideas *de lege ferenda* for strengthening the stability of the Hungarian constitutional system.

The Fundamental Law of Hungary was amended six times in six years, which is better than between 2010-2012. However, still too high for being favorable in the question of stability, especially if one examines the Fourth Amendment of the Fundamental Law, which created wide-spread amendments in the text and were against the practice of the Constitutional Court in several issues.¹⁸

The stability of the Fundamental Law of Hungary cannot be defined as excellent, because if one examines the appliance of the guarantees of the stability of the constitution in the practice, the following can be said:

Models of Amendments

In Hungary, two models are mentioned in the constitutional text as mandatory conditions: the limitations of the right of initiative and the qualified majority. The limitation of the right of initiative cannot be considered as a strong guarantee. It could be started by the president of the republic, the government, the members of the parliament and parliamentary committees.¹⁹ This

¹⁸ SZENTE ZOLTÁN: *Az Alaptörvény (2012-2015)* in: JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont*, 2016, 218-220. pp.

¹⁹ Fundamental Law of Hungary Article S) (1)

regulation gives wide opportunities for the public, because getting into touch with the members of the parliament is possible for a wide scope of citizens.

The qualified majority, in this case two thirds of the members of the parliament²⁰ could be a stronger guarantee if there is need for cooperation between the political parties to achieve the needed majority. As it could be seen in the Hungarian system before 2010, if there is no compromise to reach the two third majority, this provision itself is enough to make the constitutional provisions rigid, and the constitution would become rigid. If the government has the needed majority to change the constitution, and it is not endeavouring to reach wide consensus, whereas holding the majority itself sufficient as legitimate power, there will be no importance in the qualified majority, it would not be a limit on the majority in changing the constitution. It could result in series of constitutional amendments, as it happened in Hungary before and after the adoption of the Fundamental Law. The strength of this model depends on the actual majority in the parliament, which is not a sufficient guarantee, because the strength of this guarantee depends on the results of the elections.

Eternity Clauses

In Hungary, neither the adoptive power, nor the Constitutional Court did not use the possibility to create explicit or implicit eternity clauses from the text. This guarantee of stability cannot be seen as a real possibility in the present Hungarian system when reviewing the provisions of strengthening the stability of the constitution.

Naturally, there are provisions of the Fundamental Law which are prior, because changing them would change the whole constitutional system (popular sovereignty, separation of powers, rule of law, protection of human rights),²¹ but they have no special protection in the textual level. The practice of the Constitutional Court is a different question.

The Provisions of the Preambles Related to the Past and the Future

The preamble of the Fundamental Law, the National Avowal contains several provisions related to the past and the future. The Constitutional Court also uses certain elements of the preamble in its reasonings, never individually, but with other constitutional principles. The preamble goes under different examination, as the other parts of the constitution because of its normativity factor. In my view, the Hungarian Constitutional Court deals with this guarantee successfully,

²⁰ Fundamental Law of Hungary Article S) (2) Two thirds of all of the members of the parliament, the so-called 'big two thirds'.

²¹ Fundamental Law Articles B), C)

when tries to walk confidently in an uncertain path, as the exaggerated use of the provisions of the preamble is not healthy for a constitutional system and it could hold dangers.²²

The examined provisions and their utilization strengthened the stability of the constitution, in my opinion, the practice of the Constitutional Court is sufficient, because they use the preamble if it is needed, but without exaggerations, because the independent use of this provision could make the reasoning system fragile.

The Achievements of the Historical Constitution

The achievements of the historical constitution is a special Hungarian guarantee, which was created by the Fundamental Law.²³ The legal authorization assigned the decision on the achievements to the Constitutional Court, and the Court defined several achievements in the practice, which helped the strengthening of the constitutional system. According to my view, the achievements of the historical constitution are suitable to strengthen the stability of the constitution as *quasi* eternity clauses. This unique Hungarian guarantee is an excellent example that it is possible to find a connection between the most significant results of the historical constitution and the text of the chartal constitution to strengthen its stability.²⁴ This method is not without any weak points, because its eventuality could be dangerous, also a too active constitutional court could reach extreme results, as this guarantee has the possibility of a slippery slope.

The Rights of the Future Generations

Beside the future-related provisions of the preamble one can find the rights of the future generations in the constitutions more frequently.

Examining the Hungarian constitution, the following can be said: the National Avowal contains provision related to the rights of the future generations, and also Article L), indirectly Article N), Article Q) and Article 38 is connected to the question.

The interests of the future generations appear, albeit not as rights on the constitutional level, only a few constitutions guarantee rights to the future generations.²⁵ The practice of the

²² VÖRÖS IMRE: *A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle, 2016/4, 53-55. pp.

²³ SZAKÁLY ZSUZSA: *A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono, 2015/2, 28-34. pp.

²⁴ Jenő Szomodis calls it multi-layer constitutionality, see: SZMODIS JENŐ: *Az alkotmány magja és annak védelme*. Jogelméleti Szemle, 2013/2. 1., 1. p.

²⁵ Bolivia, Egypt, Japan, Malawi, Morocco, Mozambique

Hungarian Constitutional Court is not based on the rights of the future generations, I could not find any decision which was based on the question of the rights of the future generations alone.²⁶

If we take into consideration the interests of the future generations, it could strengthen the stability of the constitution, as it is also their interest to have a better qualified constitutional system, and the stability is part of the issue. The Hungarian system has not taken any serious measures to support this idea, as the Deputy Commissioner for Fundamental Rights, the Ombudsman for Future Generations has made clear that the issue of environmental protection is in the focus point of his work. This guarantee cannot strengthen the stability of the constitution as it is not applied widely enough to have a real effect on the constitution.

It would be an interesting ‘experiment’ if the possibility would appear either in the Fundamental Law, either in the constitutional practice, or if the Ombudsman for Future Generations would give more support to the field.

Constitutional Examination of the Unconstitutional Constitutional Amendments

The question of the unconstitutional constitutional amendments was mentioned quite usually in recent constitutional disputes, especially after the Fourth Amendment of the Fundamental Law. The application of the unconstitutional constitutional amendments is not always a perfect solution, as I see, the Constitutional Court decided correctly when decided against using this possibility, as reacting to an unconstitutionality with unconstitutionality is not a solution. The Court would have harmed its own reputation if entering the ‘ring’ with starting the annulments of the constitutional amendments, because playing constitutional hardball would have escalated the whole situation.

However, I must mention that the Constitutional Court must act against the unconstitutional parts of the constitution, albeit with different methods. The guarantee of the unconstitutional constitutional amendments is dangerous, as instead of strengthening the stability of the constitution it could easily erode it, if the members of the political life overextend their competences and will try outbidding each other to solve the situation.

Results

The stability of the Hungarian constitution could be labeled as average when examining the mentioned guarantees. If we examine only the Fundamental Law using it as a focal point, it

²⁶ The decisions which has mentioned the rights of the future generations are examined in Chapter 10 of the thesis.

could be said that six constitutional amendments during six years is too much for labeling a stable constitution.

If one examines the guarantees of the stability of the constitution, the following can be assessed:

- The procedural models are not proper to guarantee the constitutional stability.
- No eternity clauses can be found in the Hungarian system.
- The provisions of the preamble related to the past and the future are parts of the system, albeit their role is not major enough to have real impact.
- The achievements of the historical constitution protected the constitutional values several times, they could be foundation for constitution-protecting provisions, as the Constitutional Court established, that for example the separation of powers and the legal use of powers is an achievement of the historical constitution, and the Court leaved the list open for further examples.²⁷
- The future generations are mentioned, albeit without enough magnitude to have a real role in guaranteeing the stability of the constitution.
- No unconstitutional constitutional amendments can be found in the Hungarian constitutional system, which is a two-sided question, as it is a dangerous constitutional guarantee.

The Hungarian constitutional system has the above-mentioned guarantees of the stability of the constitution which I have analyzed in detail. The stability of the Fundamental Law needs strengthening, in order to exclude too frequent amendments, while maintaining its flexibility.

De Lege Ferenda

Models of Amendments

The models of amendments need strengthening. I propose that the delaying mechanisms become part of the constitution as repeated disputes, in between minimum three months. This time could be used to consider the amendment, and the public would have the possibility to learn about the amendment in detail.

This would be the most useful model to strengthen the rigidity of the constitution, while it would be possible to avoid the excessive rigidity, for example, the referendum or the acceptance by two parliaments would overburden the procedure. The initiation of a second chamber would

²⁷ 22/2016 (XII. 5.) Decision of the Constitutional Court [65]

not be sufficient only to slow the procedure of constitutional amendment or adopting a new constitution, although slowing the procedure constitutional amendment or adopting a new constitution in general would not be detrimental, if there would be a second chamber as a *quasi* national assembly.

The Achievements of the Historical Constitution and the Eternity Clauses

Currently no eternity clauses can be found in the Hungarian constitution, however, their appliance should be considered, as in the countries where the constitution contains eternity clauses, the clauses have connection with the constitutional identity. The protection of the elements of the constitutional identity becomes more and more significant in the practice of the constitutional courts of the Member States of the EU,²⁸ and the eternity clauses could get a new role and purpose this way. While the eternity clauses had an important role during the adoption of the constitution, typically they have lesser significance in the interpretational practice of the constitution.²⁹ As the elements of the constitutional identity, their relevance would grow, and they could be applied to protect the elements of the Hungarian constitutional self-identity.

To examine the Hungarian context, it is indispensable to analyze the achievements of the historical constitution, because they could be understand as *quasi* eternity clauses, as the Constitutional Court declared.³⁰ Is there a need for identifying them as eternity clauses? In my view, there is no current need, as the achievements of the historical constitution play this role. However, if once there will be an adoption of a new constitution in Hungary, it would be up to consideration that the most important achievements of the historical constitution which were defined by the Constitutional Court would appear as eternity clauses.

By defining the elements of the constitutional self-identity and the achievements of the historical constitution and the connection in between, the constitution itself can become more stable, as only a system which has a stable foundation supported with proper scientific reasoning can be a stable foundation to the text.³¹ By connecting the two ideas a new, specific

²⁸ SÜLYÖK MÁRTON: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In: JAKÓ MIRA ANNA (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10., Generál, Szeged, 2014, 51-60. pp.

²⁹ An exception to the general rule is Turkey, where the explicit eternity clauses were used several times by the Turkish Constitutional Court when declaring constitutional amendments unconstitutional. See: GÖZLER, KEMAL: *Judicial Review of Constitutional Amendments, A Comparative Study*. Ekin Press, Bursa, 2008, 42-47. pp. (I will mention it as GÖZLER 2008 in the following)

³⁰ 22/2016 (XII. 5.) Decision of the Constitutional Court [65]

³¹ It is important to mention that there is no proper definitional frame in both cases. The achievements of the historical constitution have caustical background and the definition of national-constitutional-national constitutional identity is also murky.

way could be found for the Hungarian constitutional system to strengthen the stability of the constitution.

The Provisions of the Preambles Related to the Past and the Future

The implementation of certain provisions of the National Avowal in the interpretational practice of the Hungarian Constitutional Court has started. While they only have supplementary role by indirectly strengthening the stability of the constitution, albeit their relevance cannot be forgotten.

The Rights of the Future Generations

The rights of the future generations have appeared in the Fundamental Law, which is a positive direction in my opinion, as it could have a role in strengthening the stability of the constitution. Nonetheless, one must avoid the exaggerations, because we do not know exactly what the needs of the future generations will be, what their interests and conflicts of interests will be. What is safe to say that there surely will be a need for liveable environment, so the stronger support of the sustainable development must be favoured. This also could help strengthening the stability of the constitution, the ‘sustainable development’ of the text of the constitution without making it too rigid.

Constitutional Examination of Unconstitutional Constitutional Amendments

The question of the unconstitutional constitutional amendments was examined by the Hungarian Constitutional Court recently, when the Constitutional Court declared some of the elements of the Transitional Provisions of the Fundamental Law unconstitutional.³² Although during the adoption of the constitution the possibility was excluded with exclusively deciding for the examination of the formal constitutional amendments,³³ which was accepted by the Constitutional Court, the sword of Damocles hung above the Hungarian constitutional system for a while.

The competence of the Austrian Constitutional Court related to *ex ante* norm control of the constitutional amendments has to be taken into consideration.³⁴ This *ex ante* constitutional filter could help to guarantee that only constitutional amendments which are convenient with the

³² 45/2012 (XII. 29.) Decision of the Constitutional Court

³³ Fundamental Law of Hungary Article S) (3)

³⁴ The Constitution of Austria, Article 44 distinguishes constitutional amendment and complete amendment, that is the foundation of the competence of the Constitutional Court, see GÖZLER 2008, 24., 34-40. pp.

principles of the constitutionality will be adopted, and it would exclude the possibility of conflicting parts of the constitution.

This is my framework of the guarantees of the stability of the constitution in the Hungarian constitutional system to strengthen the stability of the Fundamental Law, as „*The basic function of the constitution, which is the top of the legal hierarchy, is to stabilize the constitutional rules*”.³⁵

In my view, there is a need for change to strengthen the stability of the Fundamental Law. To form opinion on the whole constitutional system is a complex question, the aim of this work was to examine the guarantees related to the textual level of the constitution. All the same, one can conclude that it is a significant question as “*Our constitution is living, so developing*”,³⁶ so the interpretational frame always change, that is the reason why the text need amendments time to time.

³⁵ RÁCZ ATTILA: *Az Alkotmány megváltoztatásának módosatai*. In: RÁCZ ATTILA (szerk.): *Jogforrások az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 121. p.

³⁶ *Teleki Pál országgyűlési beszédei*. II. kötet A „Stádium” kiadása, Budapest. 369.

Publications related to the thesis:

1. Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten, *Pro Futuro* 2017/2. szám, 48-64.
2. Múlt és jövő értékei az Európai Unió tagállamai alkotmányainak preambulumaiban, különös tekintettel a Nemzeti Hitvallásra, *Fontes Iuris* 2017/4. szám, 56-63.
3. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, könyvrészletek, Wolters Kluwer, 2016.
4. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése (Sulyok Tamás szerzőtárs), in: (szerk.) Balogh Elemér: Számadás az Alaptörvényről, Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 359-369.
5. Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az Európai Unió tagállamaiban, in: (szerk.) Tóth Judit: Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXVII., Szeged, 2015, 271-285
6. The Role of the Achievements of the Historical Constitution in the Jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court in forming Constitutional Identity, in: (ed.) Elemér Balogh – Márton Sulyok: *Fundamental Rights in Austria and Hungary*, Research Seminar, Vienna, 24-25. April 2015, 33-38.
7. A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/2. szám, 24-38.
8. The Models of Constitutional Amendment in the Member States of the European Union, in: *European Legal Studies and Research*, International Conference of PhD Students in Law, 7th Edition, Timisoara, 2015, 557-567.
9. Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses, in: (ed.) Marcel Szabó – Petra Lea Lánosz – Réka Varga – Tamás Molnár: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014, Eleven International Publishing, Hague, 2015, 259-273.
10. Transitional or Permanent? – The Transitional Provisions of the Fundamental Law of Hungary, *Days of Law* 2013 Konferenciakötet, http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/07_Soudy_a_soudnictvi_v_historickem_kontextu.pdf 363-372.